O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO PELO GOVERNO BOLSONARO

THE DISMANTLING OF PUBLIC POLICY FOR COEXISTENCE WITH THE SEMIARID BY BOLSONARO'S GOVERNMENT

EL DESMONTAJE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONVIVENCIA CON EL SEMIÁRIDO POR PARTE DEL GOBIERNO BOLSONARO

Leandro Vieira Cavalcante
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
leandro.cavalcante@ufrn.br

Jackson Araujo de Sousa
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
pesq.jackson.sousa@gmail.com

Resumo:
A implementação de políticas públicas constitui-se num importante instrumento de promoção do acesso à água no Semiárido. O Programa Cisternas, por exemplo, viabilizou a construção de milhares de cisternas com vistas a garantir segurança hídrica na região. Todavia, apesar dos ganhos sociais acumulados, registra-se uma descontinuidade dessas políticas públicas durante o governo Bolsonaro (2019-2022), que podem ser observadas pelo decréscimo considerável da quantidade de novas cisternas construídas. Nesse sentido, o objetivo principal deste trabalho é analisar o desmonte das políticas públicas de Convivência com o Semiárido pelo governo Bolsonaro, com ênfase no Programa Cisternas, recorrendo à revisão bibliográfica e documental, análise descritiva de dados oficiais e sistematização de informações noticiadas pela imprensa. Através da pesquisa realizada, comprova-se efetivamente o desmonte do Programa Cisternas pelo governo Bolsonaro, o que trouxe impactos diretos no que se refere ao acesso à água pelas famílias do Semiárido.

Palavras-chave: Semiárido, Políticas Públicas, Programa Cisternas, Governo Bolsonaro.

Abstract:
The implementation of public policies is an instrument important for promoting access to water in the Semiarid. The Cisterns Program, for example, enabled the construction of thousands of cisterns to guarantee water security in the region. However, despite the accumulated social gains, there is a discontinuity of these public policies by Bolsonaro's government (2019-2022), which can be observed by the considerable decrease in the number of new cisterns built. The main objective of this paper is to analyze the dismantling of public policies for Coexistence with the Semiarid by Bolsonaro's government, with emphasis on the Cisterns Program, using bibliographical and document review, descriptive analysis of official data and systematization of the information reported by the press. With the research, the dismantling of the Cisterns Program by Bolsonaro's government was proven, which impacts access to water for families in the Semiarid.

Keywords: Semiarid, Public Policy, Cisterns Program, Bolsonaro's Government.

Resumen:
La implementación de políticas públicas es un instrumento importante para promover el acceso al agua en el Semiárido. El Programa Cisternas, por ejemplo, permitió la construcción de miles de cisternas para garantizar la seguridad hídrica en la región. A pesar de las conquistas sociales acumuladas, hay una discontinuidad de estas políticas públicas durante el gobierno Bolsonaro (2019-2022), que se puede observar en la disminución del número de nuevas cisternas construidas. En ese sentido, el objetivo principal de este trabajo es analizar el desmantelamiento de las políticas públicas de Convivencia con el Semiárido por parte del gobierno Bolsonaro, con énfasis en el Programa Cisternas, utilizando revisión bibliográfica y documental, análisis descriptivo de datos oficiales y sistematización de la información difundida por la prensa. A través de la investigación, se comprueba el desmantelamiento del Programa Cisternas por parte del gobierno Bolsonaro, lo que trajo impactos directos en cuanto al acceso al agua de las familias del Semiárido.

Palabras-clave: Semiárido, Políticas Públicas, Programa Cisternas, Gobierno Bolsonaro.

Introdução

A chamada "Convivência com o Semiárido" pressupõe um conjunto de práticas alicerçadas na perspectiva de dotar a região semiárida brasileira dos instrumentos necessários para possibilitar melhores condições de vida para sua população. Isso vem sendo possível mediante uma intrínseca relação com as potencialidades naturalmente dispostas no ambiente e a partir da implementação de políticas públicas específicas que cumprem a função de garantir o acesso a direitos historicamente negados e/ou negligenciados.

Estudiosos(as) da temática, como Malvezzi (2007), Silva (2008), Kuster e Marti (2009), Carvalho (2012), Maciel e Pontes (2015), Esmeraldo *et al*. (2017), Mata, Freitas e Resende (2019) e Lima (2020), discutem o papel que as políticas públicas desempenham nos mais diversos aspectos que permeiam o universo da Convivência com o Semiárido, ao abarcar as esferas da educação, saúde, produção, gênero, assistência social, comunicação, cultura, entre outros. Muitas dessas políticas trazem um recorte específico para a situação de injustiça hídrica instaurada na região, que perdura por séculos e limita as possibilidades de desenvolvimento do Semiárido, com garantias de pleno acesso à água.

Tais políticas públicas de Convivência com o Semiárido ganharam força na cena política a partir da redemocratização brasileira, em 1985, mas conquistaram maior protagonismo social através da instituição da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) no final da década de 1990. Esta articulação congrega uma quantidade significativa de organizações da sociedade civil que atuam sob os princípios do paradigma da Convivência com o Semiárido, discutido por Silva (2008). O conjunto de organizações que compõe a ASA passou a incidir diretamente na disputa pela formulação e

implementação de políticas públicas para a região, algumas delas centradas na inslatação de tecnologias sociais hídricas.

Essas tecnologias sociais hídricas se constituíram como uma conquista das populações camponesas do Semiárido, buscando democratizar o acesso à água e se contrapor ao modelo ainda vigente de controle dos recursos hídricos representado pela chamada "indústria da seca". Constituíram-se, assim, como uma resposta da sociedade civil organizada aos padrões de tomada de decisão relativos às políticas direcionadas à seca, que consideram as grandes obras hídricas como panaceia para resolução dos principais problemas do Semiárido.

Como resultado da importante mobilização realizada ao longo da década de 1990, em 2001 é idealizado, pela ASA, o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas, tornando-se uma política pública federal em 2003, o qual em 2013 foi incorporado ao Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), instituído pela Lei Nº 12.873/2013. Com isso, viabilizou-se, já a partir do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), a construção de cisternas de modo a impulsionar a descentralização do acesso à água no Semiárido, contando com recursos do Governo Federal e ampla participação social na execução, gestão e fiscalização das ações.

Apesar de lançado em 2003, é a partir de 2004 que o Governo Federal reserva orçamento específico para a construção de estruturas de captação e armazenamento de água da chuva, popularmente chamadas de "cisternas de placas". Conforme Santana e Rahal (2020), o Programa Cisternas tem sido implementado a partir de uma estrutura de colaboração entre o

"[...] governo federal, os estaduais, municipais, consórcios públicos de municípios e organizações da sociedade civil, utilizando o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal — CadÚnico para sua focalização" (p. 158).

Conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social[1], atual responsável por executar o Programa Cisternas, essa política pública "tem como principal objetivo a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo". O público do programa são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, cuja área prioritária de atuação é a região do Semiárido.

O programa promove a construção de cisternas familiares com capacidade para armazenar 16 mil litros de água, bem como cisternas escolares e cisternas para produção, ambas com capacidade para armazenar 52 mil litros. A construção de cisternas familiares de água para consumo é viabilizada pelo Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), as de produção pelo Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2) e as escolares pelo Programa Cisternas nas Escolas (PCE), que juntos compõem o Programa Cisternas.

Todavia, apesar dos ganhos sociais acumulados advindos da garantia do acesso à água na região, observa-se uma significativa descontinuidade das políticas públicas de Convivência com o Semiárido no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), por meio de um desmonte progressivo do Programa Cisternas, o qual pode ser observado pelo decréscimo considerável da quantidade de

[1] Disponível para consulta em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/acesso-a-agua-1/programa-cisternas Acesso em: 08 fev. 2023.

novas cisternas construídas durante sua gestão e pela redução de aportes financeiros para manter as tecnologias já instaladas.

Nesse sentido, o objetivo principal deste trabalho[2] é discutir o desmonte das políticas públicas de Convivência com o Semiárido pelo governo Bolsonaro, com ênfase no Programa Cisternas, face à redução da quantidade de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água construídas com recursos do Governo Federal. Espera-se demonstrar as evidências que comprovam o desmonte do Programa Cisternas durante a gestão Bolsonaro, o qual impactou diretamente as condições de vida da população rural do Semiárido, já que se restringiu os meios para armazenar água.

Além desta introdução e das considerações finais, o presente artigo subdivide-se em mais cinco tópicos. Inicialmente, expõe-se o percurso metodológico de obtenção e análise dos dados. Na sequência, apresenta-se o referencial teórico atinente a desmonte de políticas públicas. Posteriormente, discorre-se sobre as políticas públicas de Convivência com o Semiárido, com foco no Programa Cisternas. No tópico seguinte, insere-se os dados que evidenciam o desmonte do Programa Cisternas pelo governo Bolsonaro. Por fim, discute-se os impactos desse desmonte para o Semiárido.

Metodologia

A metodologia comportou quatro atividades principais que permitiram evidenciar o cenário de desmonte do Programa Cisternas pelo governo Bolsonaro. Trata-se de um trabalho de

[2] Trata-se de uma versão ampliada, revisada e atualizada de artigo apresentado inicialmente junto ao V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado em 2022.

natureza quali-quantitativa, recorrendo à revisão bibliográfica e documental, sistematização de informações noticiadas pela imprensa e análise descritiva de dados oficiais sobre a implantação de cisternas.

O levantamento bibliográfico foi realizado mediante consulta a trabalhos acadêmicos que discorrem sobre desmonte de políticas públicas, Convivência com o Semiárido, Programa Cisternas e governo Bolsonaro. Já a revisão documental concentrou-se no levantamento e análise de materiais de divulgação e comunicação popular produzidos pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), a considerar diagnósticos, notas técnicas, cartas abertas e entrevistas, que evidenciam o progressivo desmonte das políticas públicas de Convivência com o Semiárido no decorrer dos quatro anos de governo Bolsonaro.

Recorreu-se também à organização e análise de uma hemeroteca temática que permitiu reunir reportagens veiculadas pela imprensa nos últimos quatro anos, as quais discorrem especificamente sobre o desmonte do Programa Cisternas, onde são apresentados dados e entrevistas relevantes para a compreensão da problemática. Essas reportagens foram noticiadas principalmente por periódicos e portais de notícias como Brasil de Fato, Carta Capital, Portal UOL, Folha de São Paulo, O Globo, Diário do Nordeste, IHU e Outras Palavras.

Por fim, sistematizou-se e analisou-se os dados oficiais do Programa Cisternas disponibilizados para livre acesso através da Plataforma VIS DATA 3 Beta[3], gerenciada pelo então Ministério da Cidadania do governo Bolsonaro, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Os dados versam sobre o total

[3] Disponível para consulta em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php Acesso em: 08 fev. 2023.

acumulado de cisternas entregues, a considerar as três diferentes tipologias de cisternas (consumo, produção e escolar, referentes aos programas P1MC, P1+2 e PCE, respectivamente). Os dados cobrem um intervalo temporal de janeiro de 2004 a dezembro de 2022.

Desmonte de políticas públicas e/no governo Bolsonaro

De modo geral, desmonte de políticas públicas (*policy dismantling)* refere-se a uma descontinuidade ou desmantelamento de políticas públicas. Bauer e Knill (2012, p. 35) definem esse processo como "uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área", de modo a reduzir os instrumentos de política utilizados e/ou diminuir a sua intensidade, bem como a capacidade de implementação e acompanhamento da política.

Para os referidos autores, o desmonte de políticas públicas decorre impreterivelmente de mudanças políticas, podendo envolver cortes, reduções ou até mesmo a eliminação completa das políticas existentes, onde gestores do executivo e do legislativo exercem um papel central na continuidade ou não de políticas públicas herdadas de governos anteriores. Tais gestores são descritos em Bauer e Knill (2012) como "decisores políticos", os quais definem os rumos das políticas - no caso do Programa Cisternas, considera-se o próprio presidente Jair Bolsonaro e seus assessores, além dos ministros que assumiram o Ministério da Cidadania[4] e seu conjunto de técnicos.

Nesse sentido, Mello (2022) assegura que as políticas públicas não estão imunes a mudanças sociais, políticas e econômicas, visto que questões vinculadas ao ambiente

[4] Quatro homens assumiram o Ministério da Cidadania durante o governo Bolsonaro. Foram eles: Osmar Terra, Onyx Lorenzoni, João Roma e Ronaldo Vieira, cada um com aproximadamente um ano de gestão.

institucional, à mudanças na correlação de forças entre as diferentes esferas de poder, à emergência de crises (políticas, econômicas, sanitárias etc.) ou mesmo às relações de conflito entre os atores que participam da arena de produção e execução de políticas públicas possuem impacto direto sobre as condições de estabilidade da ação governamental, guiando os rumos da continuidade das políticas públicas e de suas formas de gestão.

Nicolás e Zimmermann (2021), com base em Bauer *et al.* (2012), consideram o desmonte como um "tipo particular de mudança" de políticas públicas, o qual incide diretamente no ciclo de políticas públicas com alterações nos âmbitos de seus instrumentos e dinâmicas. Para Nicolás e Zimmermann (2021, p. 166), em distintos contextos, "os políticos usam diferentes estratégias de desmonte, que podem ser adotadas de forma isolada ou combinadas", mas que reverberam na tomada de decisões que cabem às políticas públicas.

De acordo com Bauer e Knill (2012), há quatro tipos principais de modalidades de desmonte. São eles: i) padrão/omissão, que ocorre devido a arranjos institucionais ou técnicos, com pouca redução dos níveis de serviço prestados; ii) mudança de arena, representado pela manutenção parcial da institucionalidade da política e por pouca percepção pública das alterações; iii) ação simbólica, que consiste no anúncio público de desmonte por parte dos políticos, mas sem necessariamente ações práticas tomadas nesse sentido; iv) desmantelamento ativo, no qual ocorre a abolição de políticas e instrumentos, com implicações diretas na execução da política pública, significativa redução dos serviços prestados e ampla percepção pública do desmonte.

Referindo-se ao contexto brasileiro, Nicolás e Zimmermann (2021) asseguram que no decorrer dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), embora com divergências em vários aspectos e estratégias, não houve mudanças radicais no desenho das políticas públicas adotadas, apesar da maior incidência de políticas sociais observadas nos governos Lula e Dilma. Porém, as autoras afirmam que esse cenário foi profundamente alterado a partir dos governos de Michel Temer (2016-2018) e, principalmente, de Jair Bolsonaro (2019-2022), quando a "série histórica de construção e institucionalidade das políticas públicas entrou em colapso" (p. 171).

No que se refere especificamente ao desmonte de políticas públicas durante o governo Bolsonaro, autores(as) como Zimmermann e Cruz (2022), Papi *et al.* (2022) e Cruz (2022) discutem algumas das várias nuances que perpassam pela quantidade e intensidade do desmonte; e igualmente concordam com a gravidade do desmonte não apenas das políticas, mas do próprio Estado em si. De modo geral, avalia-se que o governo Bolsonaro foi palco de um conjunto de ações coordenadas e responsáveis pelos mais diversos tipos de desmontes de políticas, resultando até mesmo na extinção de algumas e na substituição de outras, a exemplo dos programas Bolsa Família (PBF) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Analisando as políticas sociais e a agenda conservadora do governo Bolsonaro, Cruz (2022) faz referência aos processos de "desdemocratização" e "degradação da política" como práticas de fragmentação social, as quais reverberam no desmonte de políticas públicas e na negação de direitos socialmente adquiridos nas

últimas décadas. O autor defende que a deslegitimação e desregulamentação das políticas sociais pelo governo Bolsonaro é o "vértice crucial da necropolítica" que orientou seus quatro anos como chefe do executivo.

Ao sintetizar o que representou o governo Bolsonaro, Zimmermann e Cruz (2022, p. 29) fazem menção aos "enormes retrocessos, descasos, desmontes, descompromissos e falta de iniciativas desse governo em relação às políticas sociais", caracterizados por seus "aspectos destrutivos, descompromissados e negligentes em relação à necessidades da maioria da população". Papi *et al.* (2022, p. 29) partilham da mesma opinião, acrescentando que tais desmontes estiveram entre as principais estratégias adotadas por Bolsonaro para "efetivamente aniquilar, de toda e qualquer maneira" as políticas herdadas dos governos anteriores.

No âmbito do conjunto de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural, no qual se pode inserir o Programa Cisternas, estudos preliminares realizados por Sauer, Leite e Tubino (2021), Leite (2021), Leite e Sabourin (2021), Sabourin (2022), Grisa *et al.* (2022), Jorge (2022) e Lourenço, Grisa e Schmitt (2022) mapearam distintas políticas que, na leitura de tais pesquisadores(as), também se configuram num contexto de desmonte. Como exemplo, pode-se citar: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), dentre outras, além do próprio Programa Cisternas (incluídos o P1MC, P1+2 e PCE).

Apesar de seguirem distintos ritos de desmonte, alguns aspectos em comum são ressaltados pelos(as) autores(as), a exemplo : da perda de recursos orçamentários e austeridade fiscal ; de questões meramente ideológicas ; da vinculação estrita do governo Bolsonaro com o agronegócio ; de rearranjos políticos e institucionais ; do desmonte do próprio Estado ; da limitação da participação popular na tomada de decisões ; da reformulação na composição dos Ministérios ; entre outros. Isso tudo associado a "uma visão muito mais conservadora da dimensão rural brasileira e ambientalmente bastante questionável" (LEITE, 2021, p. 261) por parte do governo.

Diante do cenário de desmonte observado durante o governo Bolsonaro e da gravidade da situação face aos agravos sociais gerados, Lourenço, Grisa e Schmitt (2022, p. 11) advertem que:

> o desmonte de políticas públicas é muito mais profundo do que a desconstrução de políticas ou instrumentos específicos. Envolve também uma série de mudanças nas formas de funcionamento do Estado, afetando sua capacidade de regulação, a conformação do orçamento público, seus dispositivos de participação social e controle social, entre outros aspectos.

É nesse contexto mais amplo que se insere o desmonte do Programa Cisternas, que não foi a única política pública sob ataque durante o governo Bolsonaro, o qual, na avaliação de Leite (2021), Jorge (2022) e Lourenço, Grisa e Schmitt (2022), deu continuidade e agravou o processo de disrupção das políticas em curso desde o golpe de 2016 com o *impeachment* da presidenta Dilma. No entanto, para compreender esse processo, é preciso primeiro aprofundar o entendimento acerca do Programa Cisternas para, posteriormente, apresentar evidências do seu desmonte.

A Convivência com o Semiárido e o Programa Cisternas

O conjunto de políticas públicas implementadas no Semiárido com foco no chamado "combate à seca" tiveram historicamente como objetivo principal "enfrentar" os seus efeitos, e não, de fato, suas causas. As ações tomadas pelos governos federal e estaduais com vistas a "combater a seca" concentram-se em políticas paliativas e assistencialistas, que além de não resolverem os problemas estruturais da região, aprofundaram as desigualdades e conservaram as relações de poder claramente desiguais (BAPTISTA; PIRES; BARBOSA, 2021).

Considerando uma série de políticas já executadas no Semiárido e que não solucionaram as problemáticas identificadas, como a política de açudagem, ganha destaque na cena política no final do século XX o debate acerca da Convivência com o Semiárido. Sob a coordenação política da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), que passou a aglutinar um conjunto de organizações da sociedade civil empenhadas em alcançar objetivos comuns, pautou-se a necessidade de implementação de novas políticas públicas direcionadas à melhoria da qualidade de vida e a democratização do acesso à água e à terra, entre outras demandas recorrentes.

O debate acerca da multidimensionalidade centrada nas diferentes esferas da Convivência com o Semiárido demarcou a proposição de políticas públicas contextualizadas e que atendessem diretamente os objetivos comuns defendidos pelos sujeitos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil da região, reunidos em fóruns de debates e de articulação política. As discussões em torno das garantias de acesso à água para a população rural do Semiárido foram elencadas como prioritárias,

diante da emergência relacionada à injustiça hídrica observada nas comunidades.

No entanto, ressalta-se que a Convivência com o Semiárido não se limita apenas à melhoria das condições de acesso à água. Ela abarca um conjunto mais amplo de necessidades, pois conviver com a natureza semiárida significa ter um ambiente ecologicamente equilibrado, acesso à água potável (livre de contaminantes), acesso à terra para produzir agroecologicamente, com autonomia e participação nos espaços de poder, entre outros aspectos. Sem esses e demais requisitos, certamente a convivência torna-se precária e muito dificultosa.

É nesse cenário que se inserem as chamadas "tecnologias sociais", entendidas como soluções econômicas e de fácil implementação, mas com grande apelo e impacto social, as quais diminuem progressivamente a dependência frente a políticas paliativas e assistencialistas e promovem ganhos em termos de autonomia. Essas tecnologias sociais são, conforme Lassance Júnior e Pereira (2004, p. 66), "um conjunto de técnicas e procedimentos associados a formas de organização coletiva, que representam soluções para a inclusão social e melhoria da qualidade de vida".

De acordo com Santana e Rahal (2020), ao reconhecer a cisterna, por exemplo, não como um instrumento técnico proveniente de uma obra de engenharia, mas como uma tecnologia social, põe-se em evidência seus ganhos sociais e a participação social que permeia todo o processo de instalação da tecnologia. Maciel e Pontes (2015) utilizam o termo "tecnologias sociais localmente apropriadas" para evidenciar que estas tecnologias devem ser contextualizadas ao ambiente em que são instaladas,

beneficiando de maneira mais efetiva as famílias que as conquistam.

Por certo, dentre as tecnologias sociais mais disseminadas no Semiárido estão aquelas que recebem o qualificativo "hídricas", tais como a bomba d'água popular, o barreiro trincheira, a cisterna calçadão, a cisterna enxurrada, o tanque de pedra e, a mais difundida e que ganhou mais visibilidade, a cisterna de placas de 16 mil litros, destinada ao consumo familiar. As tecnologias sociais de captação e armazenamento de água se constituem como importantes instrumentos de promoção do acesso à água para as populações rurais do Semiárido, a exemplo das cisternas de placa, cuja instalação foi possibilitada por meio de políticas públicas implementadas com vistas a garantir, sobretudo, segurança hídrica para as famílias da região.

No contexto de forte mobilização social no Semiárido, diante da atuação em rede de coletivos e organizações da sociedade civil, a pauta das tecnologias sociais hídricas assumiu maior protagonismo e passou a ser politicamente defendida enquanto uma política pública de importante relevância para a região. É nesse preâmbulo que se dá a criação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), financiado desde 2003, mas instituído apenas em 2013, que contribuiu com a difusão da construção de tecnologias sociais hídricas por todo o Semiárido, possível por meio de recursos federais destinados aos programas P1MC, P1+2 e PCE, que compõem o Programa Cisternas (Quadro 1).

Quadro 1. Composição do Programa Cisternas.

Programa	Tipologia de cisterna construída por cada programa	Ano de lançamento do programa
Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)	Cisterna familiar de água para consumo, instalada ao lado das casas e com capacidade de armazenar 16 mil litros de água potável	2003
Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2)	Cisterna de água para produção, com capacidade de 52 mil litros de água, de uso individual ou coletivo das famílias.	2007
Programa Cisternas nas Escolas (PCE)	Cisterna escolar de água para consumo, instalada em escolas do meio rural e com capacidade de armazenar 52 mil litros de água potável.	2012

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Elaborado pelos autores.

De acordo com Macêdo (2022, p. 236), a política de construção de cisternas apresentou-se como a principal ação do Governo Federal desde 2003 voltada para a questão da Convivência com o Semiárido, além de que foi incorporada como elemento principal dos programas de segurança alimentar e nutricional e faz parte da estratégia das políticas de combate à pobreza junto às famílias beneficiadas. É tanto que, no primeiro ano do governo Lula, a construção de cisternas no Semiárido fazia parte do conjunto de ações previstas pelo Programa Fome Zero.

Segundo evidenciado por autores(as) como Pereira (2016), Santana e Rahal (2020), Arsky (2020), Castro (2021) e Diniz, Santos e Rozendo (2022), os impactos sociais do Programa Cisternas já são amplamente conhecidos. Tais estudos demonstram que a instalação das tecnologias sociais hídricas proporcionou de maneira significativa a melhoria da qualidade da água consumida pelas famílias, associada à diminuição da ocorrência de doenças de veiculação hídrica, redução do tempo e do esforço despendido para buscar água diariamente (atividade desempenhada principalmente por mulheres e crianças), realização de pequenos cultivos nos

arredores das casas, ampliação do associativismo e da mobilização política, entre outros.

Todavia, a importância do programa vai além das famílias beneficiadas, pois na implantação das cisternas a economia local é também dinamizada, com impactos nas comunidades e no próprio município. Conforme asseguram Santana e Rahal (2020, p. 162):

> Na dimensão econômica, um aspecto importante da implementação do Programa é que todo recurso repassado pelo governo federal é aplicado no município atendido, gerando demanda crescente por produtos e serviços em nível local. Com isso, o resultado indireto decorre da própria execução, que está orientada a causar efeitos de otimização das potencialidades locais, seja na compra dos materiais, que representa 70% do valor total, ou na contratação da mão-de-obra para a construção.

Mesmo diante da importância social evidenciada com a efetivação dessa política pública, entendida enquanto indispensável para garantir acesso à água para as populações rurais do Semiárido, o quantitativo de tecnologias sociais hídricas implementadas pelo Governo Federal tem caído drasticamente nos últimos anos. Isso permite observar um cenário de progressivo desmonte do Programa Cisternas, como será discutido na sequência.

O desmonte do Programa Cisternas pelo governo Bolsonaro

Apesar da importante incidência das organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas de Convivência com o Semiárido, mediante financiamento do Estado sob os dois primeiros mandatos do governo de Lula da Silva (2003-2010), foi a partir do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) que tais políticas sofreram a primeira iniciativa de desarticulação, como discorrem

Vale (2020), Nogueira, Milhorance e Mendes (2020) e Diniz, Santos e Rozendo (2022). Isso se deu com a criação do Programa Água Para Todos (PAPT), em 2011, que objetivou distribuir cisternas de polietileno, gerando inúmeras críticas face à redução dos investimentos destinados ao Programa Cisternas, que adotava outras metodologias.

Mas é sobretudo com o início do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) que as políticas de Convivência com o Semiárido sofrem uma nova e dura tentativa de desmonte, particularmente aquelas destinadas à construção de tecnologias sociais hídricas, como o Programa Cisternas. Estudos prévios já realizados por Andrade (2020), Vale (2020), Nogueira, Milhorance e Mendes (2020), Castro (2021), Macêdo (2022), Gomes (2022) e Diniz, Santos e Rozendo (2022) discorrem sobre algumas das nuances relacionadas a esse desmonte em específico, de modo a evidenciar que o programa "foi praticamente paralisado na gestão Bolsonaro", conforme constatado por Lourenço, Grisa e Schmitt (2022, p. 40).

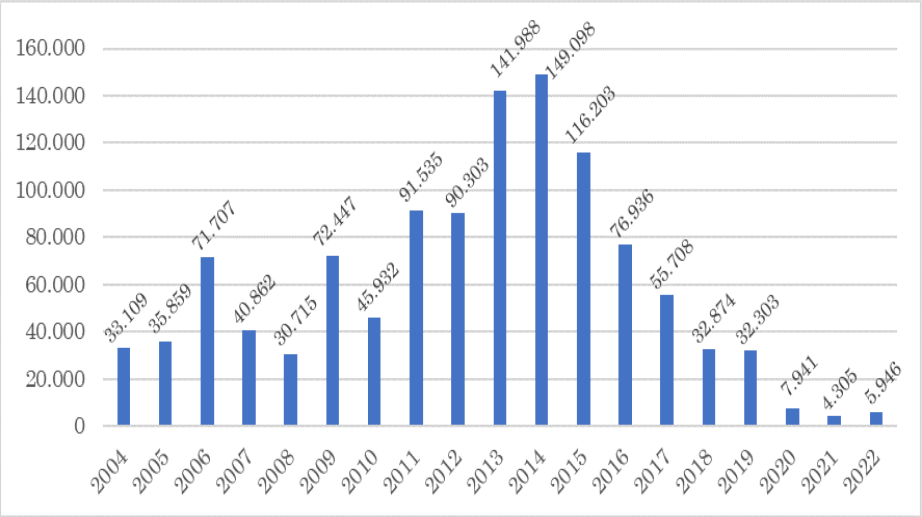
Esse processo, é importante mencionar, não foge à regra do que foi observado na chamada "agenda política da terra" do governo Bolsonaro, nos termos de Sauer, Leite e Tubino (2020), responsável pelo desmantelamento e desinstitucionalização de uma série de políticas públicas para o campo, em âmbitos produtivos, alimentares, hídricos, fundiários, sociais e ambientais. Para os referidos autores (p. 286), o governo Bolsonaro procurou "aplicar uma agenda econômica ultra-neoliberal, que inclui o sucateamento, desmonte e descaracterização do aparelho estatal", com consequências para as políticas públicas voltadas para o campo, em que se insere o Programa Cisternas e um conjunto de demais políticas sociais.

Isso reflete, entre outros, uma tentativa de "reforçar a hegemonia do modelo de produção de monocultivos em larga escala para exportação de commodities", associado a uma política genocida direcionada aos povos indígenas, quilombolas e camponeses, como afirmam Sauer, Leite e Tubino (2020, p. 300). Paralelo a esse processo, notabiliza-se o desmonte recente de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural praticado de modo orquestrado pelo governo Bolsonaro, conforme já mencionado.

De acordo com Andrade (2020, p. 237), a nova coalizão governamental da gestão Bolsonaro atuou de três formas distintas, embora interligadas, de modo a promover incertezas quanto à sobrevivência do Programa Cisternas. São elas: i) manutenção da política de contingenciamento de gastos; ii) forte oposição ideológica; iii) restrição do relacionamento entre a sociedade civil e o governo federal. Na avaliação da autora, a paralisação do Programa Cisternas deu-se por "motivos políticos-ideológicos", particularmente porque muitas das políticas sociais foram vistas pelo governo Bolsonaro como "políticas de esquerda", as quais necessitariam ser cortadas, a despeito de seus significativos impactos sociais.

Nesse sentido, a análise dos dados fornecidos pelo então Ministério da Cidadania evidencia uma diminuição significativa no quantitativo de cisternas construídas pelo Governo Federal, de modo notável a partir do início da gestão Bolsonaro (Gráfico 1). Se compararmos a soma de cisternas implantadas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022 (50.495 unidades), esse montante corresponde a aproximadamente 33,8% do quantitativo de cisternas implantadas somente no ano de 2014 (149.098 unidades), quando houve um recorde de novas tecnologias sociais hídricas entregues.

Gráfico 1: Quantidade total de cisternas entregues pelo Programa Cisternas, por ano



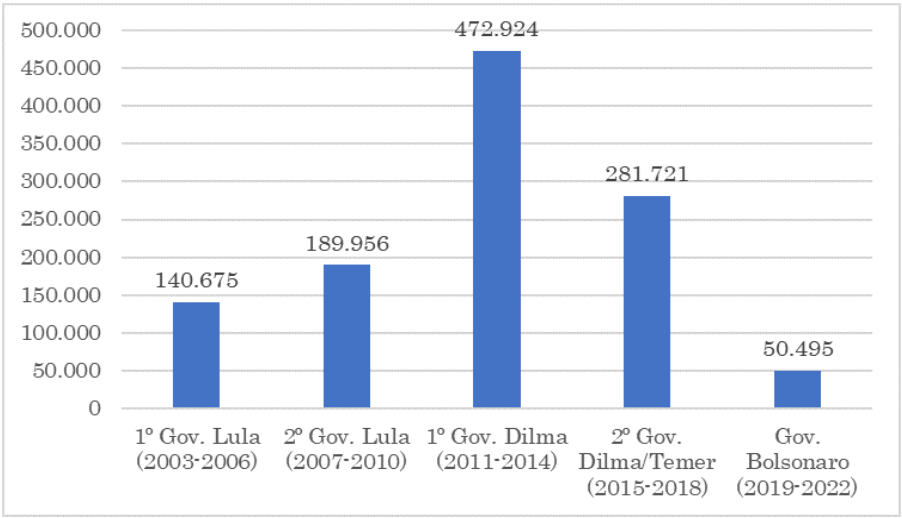
Fonte: Ministério da Cidadania, 2023. Elaborado pelos autores.

Fica evidente que os piores anos referentes à construção de cisternas foram durante o governo Bolsonaro, registrando-se aproximadamente 50,5 mil cisternas entregues, das quais mais de 32 mil, ou quase 64%, foram construídas em 2019, com recursos liberados por governos anteriores. 2021 foi o pior ano registrado pela série histórica, quando foram implantadas apenas 4.305 cisternas, o que representa a menor quantidade anual desde o início do programa, em 2003. Nos deparamos, portanto, com o pior cenário desde o surgimento do Programa Cisternas, caracterizando o processo de "desmantelamento ativo" da política diante da quase completa paralisação na construção e entrega de novas cisternas.

Com a análise do Gráfico 2, na sequência, fica ainda mais evidente a avaliação acima realizada. O ápice dos investimentos nos projetos de convivência foi registrado, como mostram os números, no primeiro mandato de Dilma, quando foram implantadas pouco menos de 473 mil cisternas, seguido do mandato Dilma/Temer,

segundo e primeiro mandato de Lula, respectivamente. O governo de Bolsonaro apresentou os piores números em termos de cisternas implantadas, comprometendo significativamente a execução e expansão das políticas de Convivência com o Semiárido.

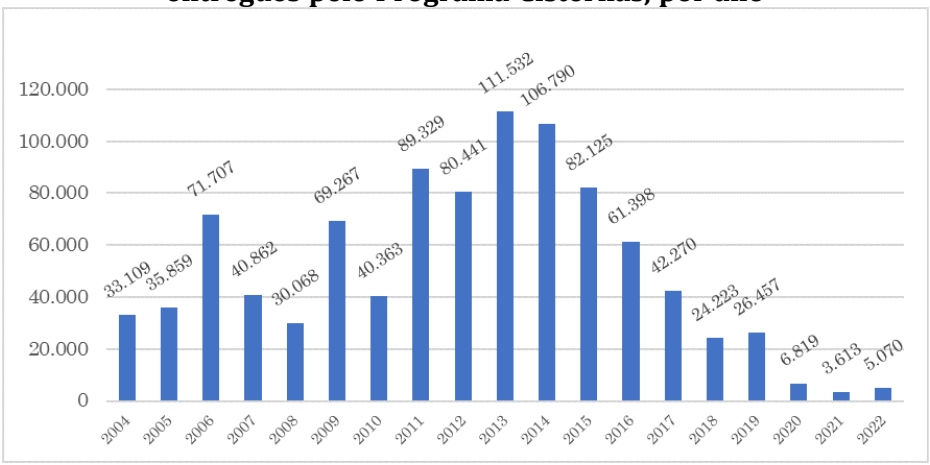
Gráfico 2: Quantidade total de cisternas entregues pelo Programa Cisternas, por governo



Fonte: Ministério da Cidadania, 2023. Elaborado pelos autores.

No Gráfico 3, abaixo, evidencia-se o quantitativo de cisternas de 16 mil litros entregues através do Programa Cisternas a cada ano. Infere-se que as cisternas entregues em 2019 advêm de recursos liberados em anos anteriores. Já nos anos seguintes, pode-se perceber a significativa redução do número de cisternas de consumo construídas pelo governo Bolsonaro, sobretudo em 2021, havendo um tímido aumento na quantidade de cisternas implantadas em 2022. Nos últimos três anos foram entregues apenas 15 mil cisternas de consumo. Essa expressiva redução recente constitui-se como resultado da diminuição intensa de investimentos que seriam utilizados para viabilizar a continuidade da política.

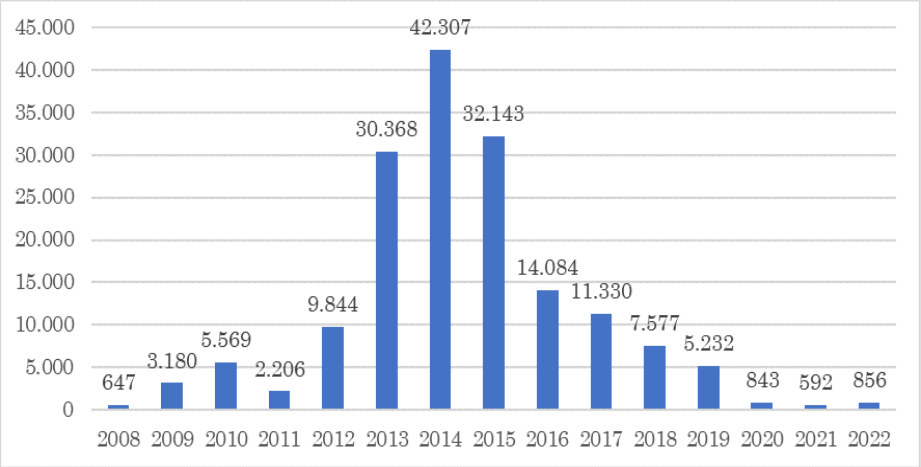
Gráfico 3: Quantidade de cisternas de consumo (16 mil litros) entregues pelo Programa Cisternas, por ano



Fonte: Ministério da Cidadania, 2023. Elaborado pelos autores.

O mesmo padrão de diminuição na quantidade de cisternas de consumo é registrado quando nos referimos às cisternas de produção e às cisternas escolares. No Gráfico 4, identifica-se que a quantidade de cisternas de 52 mil litros implantadas nos quatro anos de governo Bolsonaro representou apenas 17,7% (7.523 unidades) do observado em 2014, ano em que foram instaladas a maior quantidade desse tipo de cisterna (42.307 unidades). A redução fica mais evidente a partir de 2020, visto que, como já mencionado, as cisternas implantadas em 2019 foram financiadas com recursos liberados no ano anterior. Em 2021, por exemplo, entregou-se a menor quantidade de cisternas de produção de toda a série histórica.

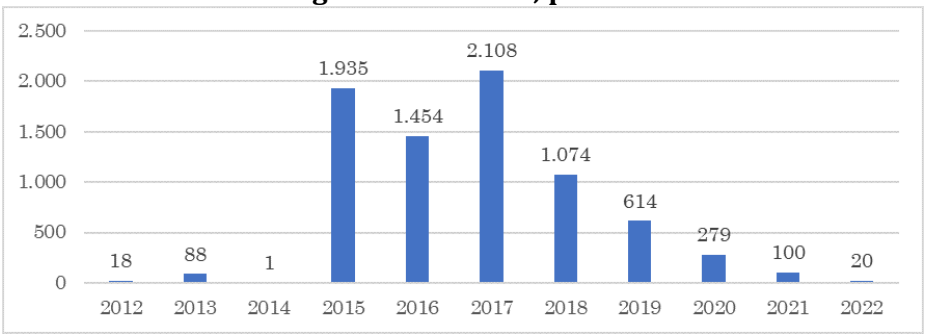
Gráfico 4: Quantidade de cisternas de produção (52 mil litros) entregues pelo Programa Cisternas, por ano



Fonte: Ministério da Cidadania, 2023. Elaborado pelos autores.

Através dos dados indicados no Gráfico 5, percebe-se que a partir de 2015 o Programa Cisterna nas Escolas ganhou mais importância em termos de quantidade de cisternas implantadas, mas diminuindo significativamente a partir de 2018 e nos quatro anos do governo Bolsonaro, quando pouquíssimas escolas foram contempladas com essa importante tecnologia voltada a garantir segurança hídrica aos ambientes de ensino e aprendizagem. A soma de cisternas escolares implantadas pelo governo Bolsonaro representa pouco mais de 48% do quantitativo de cisternas instaladas somente no ano de 2017. Em 2022, por exemplo, apenas 20 escolas foram contempladas com cisternas.

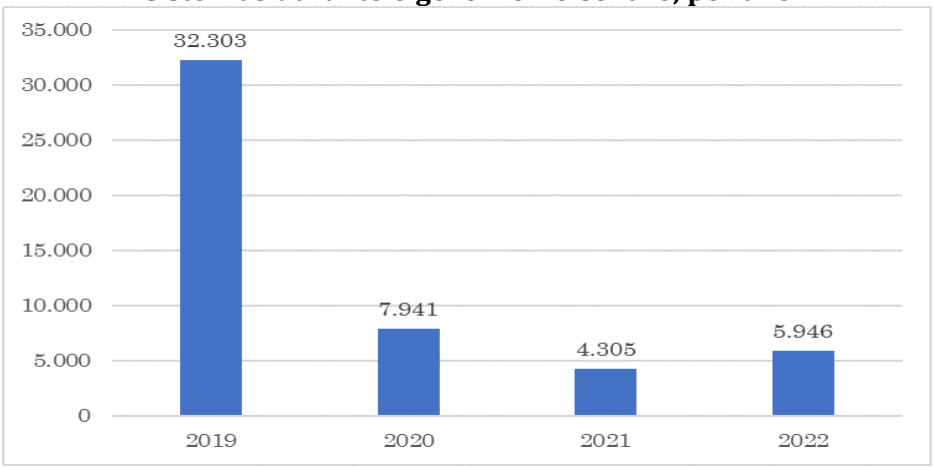
Gráfico 5: Quantidade de cisternas escolares entregues pelo Programa Cisternas, por ano



Fonte: Ministério da Cidadania, 2023. Elaborado pelos autores.

Considerando especificamente o governo Bolsonaro, no Gráfico 6 insere-se a quantidade total de cisternas implantadas entre 2019 e 2022. Durante sua gestão, percebe-se que o ano em que teve o maior quantitativo de cisternas instaladas foi em 2019, mas os recursos utilizados para a sua construção foram provenientes de dotação orçamentária definida pela gestão anterior. Após 2019, a quantidade de cisternas instaladas foi drasticamente reduzida se comparada ao primeiro ano do governo - e ainda mais irrisória quando observada a série histórica do programa.

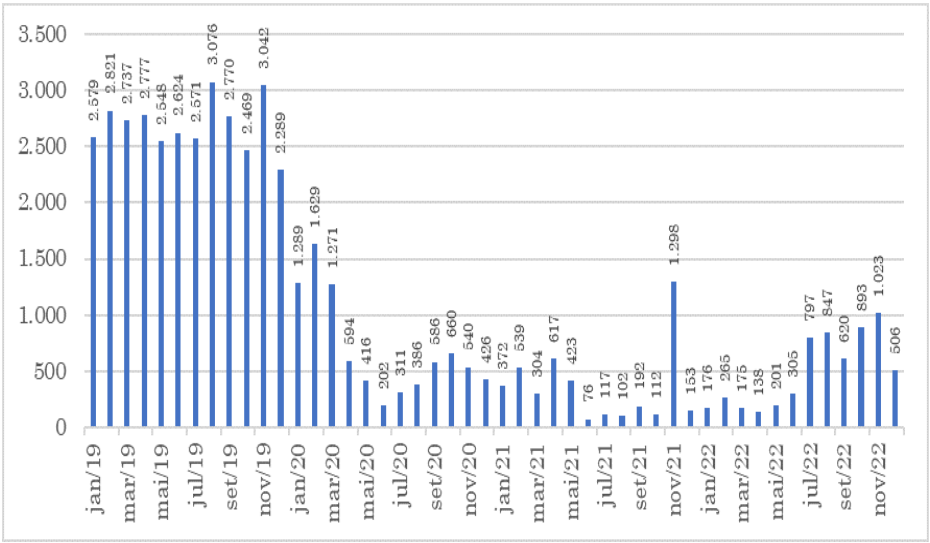
Gráfico 6: Quantidade total de cisternas entregues pelo Programa Cisternas durante o governo Bolsonaro, por ano



Fonte: Ministério da Cidadania, 2023. Elaborado pelos autores.

No Gráfico 7, por fim, insere-se a quantidade total de cisternas (produção, consumo e escolar) implantadas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022. Diante da redução registrada entre março de 2020 e junho de 2022, com exceção de novembro de 2021, percebe-se que a entrega de novas cisternas foi impulsionada nos seis últimos meses do governo Bolsonaro, sobretudo em outubro e novembro. Não por acaso, isso ocorreu no período de campanha eleitoral, temporalidade muito oportuna, haja vista que era na região Nordeste onde Bolsonaro necessitava ampliar sua margem de votos.

Gráfico 7: Quantidade total de cisternas implantadas pelo Programa Cisternas durante o governo Bolsonaro, por mês



Fonte: Ministério da Cidadania, 2023. Elaborado pelos autores.

O desmonte ativo do Programa Cisternas pelo governo Bolsonaro segue o rito observado em demais políticas públicas, refletindo, de acordo com Cardoso Júnior (2019), um desmonte do próprio Estado em termos das dimensões republicana, democrática e do desenvolvimento nacional, que culmina num processo de

"inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder no governo Bolsonaro" (p. 168). Isso resulta em profundos rebatimentos do ponto de vista das capacidades estatais e da provisão de serviços públicos que implicam diretamente no agravamento do cenário recente de aumento da situação de extrema pobreza no país, mais grave ainda nas áreas rurais do Semiárido.

Castro (2021) defende os sucessivos cortes orçamentários como o principal responsável pelo desmonte do Programa Cisternas, os quais ocorreram com a intencionalidade de minar os recursos para a continuidade das políticas sociais. Isso também reflete, segundo o autor, a redefinição das prioridades por parte do Governo Federal, que não considerou a necessidade da continuidade dos recursos destinados ao programa. Na mesma direção, Gomes (2022) observou que os cortes substanciais de orçamento comprometeram severamente a construção de novas cisternas. Para ele, "o desmonte desta intervenção estatal é explícito, tanto em termos orçamentários, quanto em termos de implementação da intervenção" (p. 5).

Já em 2020, Gomes (2022) e Macêdo (2022), mediante acesso ao Painel do Orçamento Federal, evidenciaram que o orçamento para o Programa Cisternas tinha sido reduzido a zero, registrando-se, pela primeira vez, um contingente nulo de recursos para a construção de novas cisternas. O mesmo foi registrado em 2021. Ferreira (2021) demonstra que no referido ano, a União possuía 63 milhões de reais orçados para essa finalidade, que foi posteriormente reduzido para 32 milhões para, enfim, não ocorrer a liberação do montante previsto.

Em contrapartida, o governo Bolsonaro culpou a pandemia de Covid-19 pela não destinação orçamentária para o Programa

Cisternas, o qual não foi elencado como prioritário. Em 2021, o Ministério da Cidadania informou, em nota divulgada à imprensa, "que a retração econômica causada pela pandemia" impactou nos custos de materiais utilizados na construção das cisternas, ocasionando prejuízos financeiros. Todavia, segundo Altino (2021, *on-line*), "os dados mostram que antes mesmo da Covid-19 os empenhos para as ações no semiárido já haviam sido reduzidos".

Madeiro (2021) e Barbosa (2021) noticiaram que em 2020 a pandemia de Covid-19 também havia sido apontada como a responsável pela escassez de recursos públicos do Governo Federal para ações previstas pelo Programa Cisternas. Em nota, o Ministério da Cidadania argumentou que "foi necessário instituir medidas de segurança em decorrência da pandemia do covid-19, o que impactou no volume de entregas no ano". Além de culpar a pandemia, em nenhum outro momento o governo Bolsonaro se pronunciou oficialmente sobre o desmonte do programa.

Ao passo do desmonte das políticas públicas de Convivência com o Semiárido, nota-se um significativo alinhamento do governo Bolsonaro com o paradigma do "combate à seca" mediante destinação de vastos aportes financeiros para a construção e/ou conclusão de grandes infraestruturas hídricas, as quais seguem princípios demarcadamente opostos à Convivência com o Semiárido. Toma-se como exemplo a Transposição do Rio São Francisco, que teve trechos inaugurados com grande apelo midiático, cuja obra foi elencada como a principal ação do governo Bolsonaro no Nordeste.

Houve, ainda, como noticiado por Ferreira (2021), um favorecimento político do Governo Federal por meio de emendas parlamentares, incluindo o famigerado "orçamento secreto", utilizadas por deputados aliados e direcionadas ao investimento na

construção de cisternas em seus redutos políticos, capturando e desvirtuando uma política pública caracterizada pela participação social, mas que passa a ser aparelhada com vistas a assegurar a continuidade da indústria da seca e da dependência política.

Impactos sociais para as famílias do Semiárido

Dentre alguns dos impactos sociais já passíveis de serem observados com o desmonte das políticas de Convivência com o Semiárido, mormente o Programa Cisternas, noticiadas entre 2021 e 2022 por veículos de comunicação como Brasil de Fato, Carta Capital, Portal UOL, Folha de São Paulo, O Globo, Diário do Nordeste, IHU e Outras Palavras, destacamos: agravamento dos quadros de fome e subnutrição; injustiça hídrica e negação do direito à água; desabastecimento das comunidades; suspensão das atividades nos quintais produtivos; migração e êxodo rural; mortandade de animais; disseminação de doenças associadas à qualidade da água; intensificação do uso político da seca e da estiagem; continuidade da indústria da seca; entre outros.

Na avaliação de Fontenele, Oliveira e Cavalcante (2019, p. 368), esse "desmonte institucional das políticas públicas" voltadas ao Semiárido significa particularmente "o caminho para a desconstrução da redução da desigualdade e promoção da igualdade de oportunidades", observável também com a desarticulação e descontinuidade de demais políticas públicas com grande impacto na região, a exemplo dos programas Bolsa Família, PAA e PNAE, entre outros, fundamentais para a garantia de soberania e segurança alimentar no Semiárido, como analisado por Esmeraldo *et al*. (2017).

Para Ferreira (2021), o desmonte do Programa Cisternas impactou não apenas na quantidade de unidades entregues, mas também no abandono de regras e critérios previamente estabelecidos para sua execução, o qual contava com ampla participação e fiscalização popular, segundo demonstrado por Küster e Marti (2009) e Aguiar *et al*. (2019). Após analisar os rumos do programa e as manobras políticas do governo Bolsonaro, Ferreira (2021, *on-line*) argumenta que:

> Na prática, o vácuo com a perda de participação e controle social por conselhos municipais e ONGs favorece o uso político da distribuição de cisternas. O caminho então se abre para o emprego de verba de emendas parlamentares para municípios escolhidos a dedo pelos congressistas. Em seguida, com critérios para a entrega das cisternas sob responsabilidade das administrações locais, amplia-se o risco de interesses paroquiais ficarem acima das reais necessidades das famílias.

Na opinião do coordenador executivo da ASA, Alexandre Pires, em entrevista concedida à Folha de São Paulo (FERREIRA, 2021), o desmonte do Programa Cisternas é "[...] um crime, na verdade, o que está acontecendo, com o desmonte de uma política pública que sempre primou pelo cuidado com a ética na gestão do recurso público". Situações relatadas por Fachin (2021), Madeiro (2022) e Pereira (2022) também refletem o mesmo cenário.

Já em entrevista reproduzida por Altino (2021), o representante da ASA afirmou que esteve em curso uma "desconstrução quase que completa dos investimentos e das estruturas de gestão de política pública para o setor", ameaçando, na sua avaliação, o direito à água e à segurança alimentar no Semiárido. O coordenador da ASA alega que o desmonte do Programa Cisternas foi realizado pelo governo Bolsonaro "por falta

de interesse", como observado no trecho abaixo, reproduzido em matéria de O Globo:

> Os espaços de contestação de interlocução foram extintos. A ASA tentou dialogar com o governo nos primeiros anos, solicitou audiências com ministros, secretários, mas não tivemos retorno. Então nossa compreensão é de que o Programa de Cisternas foi destruído pelo governo por falta de interesse. Chegamos a ouvir um integrante do governo dizer para que nós fôssemos atrás de emendas com a bancada parlamentar do Nordeste, o que demonstrava que o governo não ia priorizar o programa (fala do coordenador executivo da ASA reproduzida em Altino, 2021, *on-line*).

Reportagens acerca do desmonte das políticas públicas de Convivência com o Semiárido, assinadas pelos(as) jornalistas Melito (2020), Bezerra (2021), Carvalho (2021) e Lima (2022), todos(as) do periódico Brasil de Fato, também associam o desmonte do Programa Cisternas às ações prioritárias definidas pelo governo Bolsonaro, que não incluem a construção de novas cisternas para abastecimento e armazenamento hídrico na região, trazendo graves impactos sociais para a população que depende das cisternas. Essa problemática já vinha sendo anunciada desde o primeiro ano do governo Bolsonaro, em 2019, mas agravou-se de maneira considerável a partir de 2021, se estendendo para 2022.

Uma das representantes da ASA, Valquíria Lima, assegura que, com o desmonte do Programa Cisternas, a problemática da fome tende a se agravar no Semiárido, uma vez que não há água suficiente para a produção de alimentos e para a dessedentação animal, repercutindo de maneira direta na produtividade agrícola e na disponibilidade de gêneros alimentícios a serem consumidos pela população. Para ela, em entrevista reproduzida por Melito (2020, *on-line*):

> [...] com a diminuição dos recursos pra essa região, a gente vê progressivamente uma realidade muito grave voltar para o semiárido: a realidade da fome. São políticas de desenvolvimento que garantem uma estabilidade, uma segurança hídrica e alimentar para essas famílias. No momento em que retira isso, a gente começa a perceber que a fome volta, principalmente para as comunidades mais vulneráveis, que estão dispersas.

Por sua vez, o coordenador executivo da ASA, Alexandre Pires, também indica que a não continuidade, pelo Governo Federal, do Programa Cisternas tende a aprofundar a injustiça hídrica vivenciada pela população do Semiárido, já que as cisternas são tecnologias sociais que, mesmo com limitações, garantem um mínimo de segurança hídrica ao armazenar as águas das chuvas e aquelas distribuídas por carros-pipa. Com a baixa incidência das chuvas, sobretudo no segundo semestre do ano, as famílias que não possuem cisternas instaladas em suas residências têm uma maior possibilidade de não ter a garantia de acesso à água de qualidade para consumo e atividades domésticas e produtivas, agravando ainda mais os quadros de vulnerabilidade e de fome.

Refletindo sobre esse processo, o coordenador da ASA, em entrevista concedida a Melito (2020, *on-line*), afirma que:

> Reduzir recursos significa colocar a população mais afetada dessa região em risco frente aos impactos ambientais que pode sofrer com as secas. Você tem uma redução do regime de chuvas nos últimos anos e essa redução pode ocasionar um aprofundamento da crise hídrica. É fundamental que a gente amplie investimentos para que cada vez mais a população tenha condição de armazenar mais água, mais sementes e alimentos pra conseguir enfrentar esses contextos climáticos mais severos.

Esse contexto aponta para um processo de "vulnerabilidade induzida" no Semiárido, conforme discutido por Lemos (2020). Tal vulnerabilidade foi induzida pelo próprio governo Bolsonaro, ao suspender os recursos que garantiriam a continuidade dos projetos e das políticas públicas. Percebe-se que a atuação do Estado, via omissão quanto aos investimentos destinados à manutenção e ao fortalecimento da Convivência com o Semiárido, reflete um processo mais profundo de negação de direitos às populações que habitam a região, de modo que revela um cenário de forte agravamento das injustiças sociais e ambientais que acometem a população.

Em decorrência disso, a ASA se posicionou criticamente em carta aberta ao afirmar que o desmonte do Programa Cisternas pelo Governo Federal e Ministério da Cidadania incidiu diretamente nas condições de vida da população do Semiárido (ASA, 2021), uma vez que a política pública "teve o menor investimento desde sua criação oficial no ano de 2003". Ainda conforme a nota da ASA (2021), "enraizado em posturas burocráticas - que, antes de tudo, destroem a Política Pública - e desumanas, pois impactam na vida de milhares de pessoas necessitadas, o Ministério da Cidadania continua silencioso e inoperante", não se registrando a retomada do programa.

Ainda em 2019, no início do governo Bolsonaro, a ASA elaborou um diagnóstico em que apresenta a demanda referente à construção de novas cisternas, no qual se verificou a necessidade de construir 343.035 novas cisternas de consumo e mais 797.519 novas cisternas de produção, totalizando 1.140.554 cisternas que dariam para suprir a carência observada naquele ano (ASA, 2019). A construção dessas cisternas demandaria aproximadamente 13 bilhões de reais para sua execução (valores referentes a 2019).

A nota da ASA (2021) denuncia que o desmonte do Programa Cisternas "condena a população do Semiárido brasileiro à fome e à morte". A entidade assegura que "ainda existem milhares de famílias com sede e com capacidade produtiva, precisando apenas de água", que poderia ser viabilizada com a construção de novas cisternas de modo a universalizar o acesso à água no Semiárido. Além disso, seria necessário incidir na manutenção das cisternas já construídas e na retomada de outros projetos e políticas de Convivência com o Semiárido, que não se limitam às tecnologias sociais hídricas.

Infere-se, todavia, que o desmonte do Programa Cisternas pelo governo Bolsonaro não implicou na suspensão completa da construção de cisternas no Semiárido, haja vista a continuidade de programas a cargo de governos estaduais e de organizações da sociedade civil voltados para a execução de projetos centrados na instalação de tecnologias sociais, mas sem recursos do Governo Federal. Uma dessas iniciativas foi mobilizada pela própria ASA por meio da campanha "Tenho Sede", que visa a captação de recursos para construção de cisternas por meio de doações e financiamentos coletivos, representando uma estratégia que assegura a não suspensão completa da implementação de novas cisternas.

Isto demonstra que as organizações sociais não aderem, necessariamente, a uma postura passiva frente às tentativas de desmonte por parte do Governo Federal, demarcando a resistência em tempos de ameaças e incertezas. Iniciativas registradas por todo o Semiárido, voltadas à captação de recursos para a continuidade da construção de cisternas, bem como a incidência política sobre a

importância do Programa Cisternas, evidenciam horizontes possíveis de superação do quadro instalado pelo governo Bolsonaro.

Considerações finais

Percebe-se, diante dos dados apresentados, a situação de "vulnerabilidade induzida" à população do Semiárido mediante desmonte de programas fundamentais para a garantia do abastecimento hídrico, responsáveis por assegurar melhores condições de vida para as famílias da zona rural e possibilitar uma cidadania plena de direitos. Nesse sentido, o desmonte das políticas públicas de Convivência com o Semiárido pelo governo Bolsonaro, em especial o Programa Cisternas, implica em inúmeros desafios para a região, afetando diretamente a continuidade das ações e dos projetos implementados nas duas últimas décadas e limitando o fortalecimento da autonomia política e financeira da população, trazendo impactos diretos no que se refere ao acesso à água.

Baseando-se no referencial teórico do *policy dismantling*, defende-se que o desmonte do Programa Cisternas se insere no que Sabourin (2022, p. 149) chama de "desmantelamento ativo", que se dá enquanto "os governantes estão convictos de que as ações de desmantelamento são a decisão mais apropriada e vantajosa para eles e os interesses que defendem, quer por razões políticas e eleitorais, quer por razões ideológicas". A partir desse entendimento, pode-se afirmar que o Programa Cisternas ainda existe no papel, mas na prática sem ações que garantam a sua continuidade.

O futuro do Semiárido, a que se refere Malvezzi (2007), passa também pela retomada dos investimentos para a construção de novas cisternas, bem como pela defesa política da continuidade

do Programa Cisternas e de todas as ações realizadas no âmbito das políticas públicas de Convivência com o Semiárido, já validadas pela população da região e apontadas como importantes instrumentos de autonomia e mobilização social, mas que padecem diante do desmantelamento empreendido pelo governo Bolsonaro. Sem novos investimentos para o Programa Cisternas, adiam-se as expectativas para a afirmação de uma plena soberania hídrica, alimentar, produtiva, financeira e política do Semiárido e para a superação da pobreza, da miséria e da fome na região.

Fica evidente nas ações do governo Bolsonaro, com o desmonte do Programa Cisternas, entre vários outros, sua tentativa de "acabar com os pobres, não com a pobreza", segundo afirmam Fleury e Temporão (2021), em que se observa a continuidade e o agravamento da histórica negação de direitos à qual a população do Semiárido está acometida, principalmente no que se refere à garantia de acesso à água. Isso tudo vinculado a sucessivos episódios de xenofobia proferidos pelo próprio Presidente da República, de modo a evidenciar que o ódio e o desprezo ao povo do Semiárido, em especial, e do Nordeste, de modo geral, pareceram falar mais alto do que as obrigações dignas do cargo que Bolsonaro ocupava.

Referências

AGUIAR, Luane da Conceição *et al*. As políticas públicas no semiárido brasileiro: uma revisão de literatura. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 50, n. 2, p. 9-22, 2019.

ALTINO, Lucas. Principal programa de armazenamento de água no Nordeste sofre cortes do governo federal e atinge seu pior resultado em 2021. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 dez. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/principal-programa-de-armazenamento-de-agua-no-nordeste-sofre-cortes-do-governo-

federal-atinge-seu-pior-resultado-em-2021-25307374. Acesso em: 10 mar. 2022.

ANDRADE, Marina Lazarotto de. **Cisternas de água para beber**: um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework. 2020. 271 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

ARSKY, Igor da Costa. Os efeitos do Programa Cisternas no acesso à água no Semiárido. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 55, p. 408-432, 2020.

ASA, Articulação Semiárido Brasileiro. Em carta aberta, ASA esclarece que governo tem condenado a população do Semiárido à fome e morte. **ASA**, Recife, 21 dez. 2021. Disponível em: https://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=11236. Acesso em: 10 mar. 2022.

ASA, Articulação Semiárido Brasileiro. **Propostas da sociedade civil para a garantia do acesso à água às populações rurais do Semiárido.** Recife: ASA, 2019. Disponível em: https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/Acesso_a_agua_para_populacoes_do_Semiarido_brasileiro.pdf Acesso em: 10 mar. 2022.

BAPTISTA, Naidison de Quintela; PIRES, Alexandre; BARBOSA, Antonio Gomes. Convivência com o Semiárido. In: DIAS, Alexandre Pessoa *et al*. (Org.). **Dicionário de agroecologia e educação**. São Paulo: Expressão Popular, 2021. p. 265-271.

BARBOSA, Honório. Programa de cisterna registra redução de 94% em seis anos. **Diário do Nordeste**, Iguatu, 09 fev. 2021. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/programa-de-cisterna-registra-reducao-de-94-em-seis-anos-1.3044689. Acesso em: 10 mar. 2022.

BAUER, Michael *et al*. (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: OUP, 2012.

BAUER, Michael; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In:* BAUER, Michael *et al*. (Org.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: OUP, 2012. p. 30-51.

BEZERRA, Lucila. Sob Bolsonaro, programa de construção de cisternas sofre maior redução da história. **Brasil de Fato**, Recife, 11 mar. 2021. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2021/03/11/sob-bolsonaro-programa-de-construcao-de-cisternas-sofre-maior-reducao-da-historia. Acesso em: 10 mar. 2022.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: POCHMANN, Marcio; OLIVEIRA, José Sergio Gabrielli (Org.). **Brasil**: incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 151-170.

CARVALHO, Igor. Governo descumpre contrato e trava instalação de 4 mil unidades de captação de água no Nordeste. **Brasil de Fato**, São Paulo, 21 dez. 2021. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2021/12/23/governo-descumpre-contrato-e-trava-instalacao-de-4-mil-unidades-de-captacao-de-agua-no-nordeste. Acesso em: 10 mar. 2022.

CARVALHO, Luzineide Dourado. **Natureza, território e convivência**: novas territorialidades no semiárido brasileiro. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

CASTRO, César Nunes de. Avaliação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Texto para Discussão**, IPEA, Rio de Janeiro, v. 2722, p. 1-42, 2021.

CRUZ, Danilo Uzêda da. Políticas sociais e agenda conservadora do governo Bolsonaro: desdemocratização e degradação política. *In:* ZIMMERMANN, Clovis Roberto; CRUZ, Danilo Uzêda da (Org.). **Políticas sociais no governo Bolsonaro**: entre descasos, retrocessos e desmontes. Buenos Aires: Clasco, 2022. p. 53-72.

DINIZ, Paulo Cesar Oliveira; SANTOS, Christiane Fernandes dos; ROZENDO, Cimone. Acesso à água para consumo humano no semiárido brasileiro: desafios, tensões e perspectivas do programa "Um Milhão de Cisternas". **Contemporânea**, São Carlos, v. 12, n. 1, p. 95-119, 2022.

ESMERALDO, Gema Galgani *et al*. **Políticas públicas para os povos do Semiárido**: avanços e desafios. Fortaleza: SDA, 2017.

FACHIN, Patricia. Programa Um Milhão de Cisternas tirou a lata d'água da cabeça das mulheres. Hoje, está paralisado. **Portal IHU**, São Leopoldo, 17 dez. 2021. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/615357-programa-um-milhao-de-cisternas-tirou-a-lata-d-agua-da-cabeca-das-mulheres-hoje-esta-paralisado-entrevista-especial-com-marcos-jacinto-de-sousa. Acesso em: 10 fev. 2023.

FERREIRA, Flávio. Bolsonaro desmonta programa de cisternas e favorece uso político de emendas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 dez. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/bolsonaro-desmonta-programa-de-cisternas-e-favorece-uso-politico-de-emendas.shtml. Acesso em: 10 mar. 2022.

FLEURY, Sonia; TEMPORÃO José Gomes. Acabar com os pobres, não com a pobreza. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/04/acabar-com-os-pobres-nao-com-a-pobreza.shtml. Acesso em: 10 mar. 2022.

FONTENELE, Ana Maria; CAVALCANTE, Jacqueline Franco; OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa de. Dos avanços advindos das políticas de combate à pobreza à perspectiva da captura populista de seu povo: algumas perspectivas para o Nordeste de um Brasil governado por conservadores. In: POCHMANN, Marcio; OLIVEIRA, José Sergio Gabrielli (Org.). **Brasil**: incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 357-380.

GOMES, Antonio Manoel. Estudo sobre os avanços e retrocessos do orçamento federal na política de tecnologia social de convivência com o semiárido – o Programa Cisternas. In : ENCONTRO DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE, XIV, **Anais...** Aracaju, 2022.

GRISA, Catia *et al*. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022.

JORGE, Aline Albuquerque. Território, paradigmas e as políticas públicas para o campo no governo Bolsonaro. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 25, n. 64, p. 128-153 , 2022.

KÜSTER, Angela; MARTI, Jaime Ferré (Org.). **Políticas públicas para o Semiárido**: experiências e conquistas no Nordeste do Brasil. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2009.

LASSANCE JÚNIOR, Antonio; PEDREIRA, Juçara Santiago. Tecnologias sociais e políticas públicas. In: BRASIL, Fundação Banco do Brasil. **Tecnologia social**: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Banco do Brasil, 2004. p. 65-82.

LEITE, Sérgio Pereira. Desmonte de políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *In:* NICOLÁS, Maria Alejandra; GAITÁN, Flávio. (Org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania**: pensando alternativas de proteção social. Rio de Janeiro: INCT/PPED, 2021. p. 252-276.

LEITE, Sérgio Pereira; SABOURIN, Eric. Entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 509-516, 2021.

LEITE, Sérgio Pereira; SABOURIN, Eric. Introdução à seção temática: entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 509-516, 2021.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Vulnerabilidades induzidas no Semiárido**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020.

LIMA, Camilla. Programa Um Milhão de Cisternas sofre com cortes do governo federal. **Brasil de Fato**, Fortaleza, 25 fev. 2022. Disponível em: https://www.brasildefatoce.com.br/2022/02/25/programa-um-milhao-de-cisternas-sofre-com-cortes-do-governo-federal. Acesso em: 10 mar. 2022.

LIMA, Marcelino. **Convivência com o Semiárido**: mobilizações sociais, políticas públicas e agricultura familiar. Curitiba: Appris, 2020.

LOURENÇO, Andréia Vigolo; GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job. Políticas públicas voltadas às/aos trabalhadoras/es do campo, das florestas e das águas: precedentes e desmontes. *In:* LOURENÇO, Andréia Vigolo *et al*. (Org.). **Brasil, do flagelo da fome**

ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2022. p. 9-47.

MACÊDO, Ramon Novaes de. Governo Bolsonaro e o desmonte do programa cisternas no semiárido brasileiro. *In:* ZIMMERMANN, Clovis Roberto; CRUZ, Danilo Uzêda da (Org.). **Políticas sociais no governo Bolsonaro**: entre descasos, retrocessos e desmontes. Buenos Aires: Clasco, 2022. p. 227-252.

MACIEL, Caio; PONTES, Emilio Tarlis Mendes. **Seca e convivência com o semiárido**: adaptação ao meio e patrimonialização da Caatinga no Nordeste brasileiro. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

MADEIRO, Carlos. Governo Bolsonaro corta e para maior programa de acesso à água do Nordeste. **Portal UOL**, Maceió, 25 set. 2022. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2022/09/25/governo-bolsonaro-corta-e-para-maior-programa-de-acesso-a-agua-do-nordeste.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

MADEIRO, Carlos. Maior programa para armazenar água no sertão tem queda de 94% em seis anos. **Portal UOL**, Maceió, 04 fev. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/02/04/cisternas-sertao-nordeste-queda.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

MALVEZZI, Roberto. **Semi-árido**: uma visão holística. Brasília: Confea, 2007.

MATA, Daniel da; FREITAS, Rogério Edivaldo; RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise do Semiárido. Brasília: IPEA, 2019.

MELITO, Leandro. Programa de cisternas enfrenta "seca" de recursos e fome bate à porta do semiárido. **Brasil de Fato**, São Paulo, 21 jan. 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/01/21/programa-de-cisternas-enfrenta-seca-de-recursos-e-fome-bate-a-porta-do-semiarido. Acesso em: 10 mar. 2022.

MELLO, Janine. **Caminhos do desmonte de políticas no Brasil**: condicionantes e hipóteses. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

NICOLÁS, Maria Alejandra; ZIMMERMANN, Silvia. O desmonte (policy dismantling) no campo da análise das políticas públicas. *In:* NICOLÁS, Maria Alejandra; GAITÁN, Flávio. (Org.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania**: pensando alternativas de proteção social. Rio de **J**aneiro: INCT/PPED, 2021. p. 152-188.

NOGUEIRA, Daniela; MILHORANCE, Carolina; MENDES, Priscylla. Do Programa Um Milhão de Cisternas ao Água para Todos: divergências políticas e bricolagem institucional na promoção do acesso à água no Semiárido brasileiro. **IdeAs** - Idées d'Amériques, Paris, v. 15, p. 1-22, 2020.

PAPI, Luciana Pazini *et al*. Mudança ou desmonte em políticas sociais? Efeitos do governo Bolsonaro nas áreas de Direitos Humanos e Assistência Social. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 46, **Anais...** Campinas, 2022.

PEREIRA, Manuela Rached. No sertão, a fome não vem da seca. **Outras Palavras**, São Paulo, 20 mai. 2022. Disponível em: https://outraspalavras.net/outrasmidias/no-sertao-a-fome-nao-vem-da-seca/. Acesso em: 10 fev. 2023.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Água e convivência com o semiárido**: múltiplas águas, distribuições e realidades. 2016. 234 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Programa Cisternas** - Água para Consumo, Produção e Escolar. Plataforma Vis Data 3 Beta. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php Acesso em: 08 fev. 2023.

SABOURIN, Eric. Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul. In: PERAFÁN, Mireya Valencia *et al.* (Org.). **Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar**. São Leopoldo: Oikos, 2022. p. 147-164.

SANTANA, Vitor Leal; RAHAL, Lilian dos Santos. Tecnologias sociais como impulso para o acesso à água e o desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro: a experiência do Programa Cisternas. In: GRAMKOW, Camila (Org.). **Investimentos transformadores para um estilo de desenvolvimento sustentável**:

estudos de casos de grande impulso (*Big Push*) para a sustentabilidade no Brasil. Santiago: CEPAL, 2020. p. 155-169.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da Anpege**, Dourados, v. 16, n. 29, p. 285-318, 2020.

SILVA, Roberto Marinho Alves. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

VALE, Eliane Pereira de Almeida. **O "desmonte" das políticas públicas de convivência com o semiárido**: o Estado e a Articulação do Semiárido Brasileiro entre 2014-2019. 2020. 176 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020.

ZIMMERMANN, Clovis Roberto; CRUZ, Danilo Uzêda da (Org.). **Políticas sociais no governo Bolsonaro**: entre descasos, retrocessos e desmontes. Buenos Aires: Clasco, 2022.

Submetido em: 13 de fevereiro de 2023.
Devolvido para revisão em: 29 de abril de 2023.
Aprovado em: 09 de maio de 2023.

CAVALCANTE, L. V.; ARAUJO DE SOUSA, J. O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO PELO GOVERNO BOLSONARO. **Terra Livre**, *[S. l.]*, [s.d.]. Disponível em: https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/2891. Acesso em: 22 jul. 2023.